

PREMIER MINISTRE





La participation des habitants : trois pistes pour rénover la politique de la ville

Depuis les origines de la politique de la ville, la nécessité de la participation des habitants est reconnue par tous. Bien que les dispositifs participatifs se soient développés et diversifiés, ceux-ci relèvent plus souvent de l'information et de la consultation que d'une véritable possibilité de se faire entendre et d'intervenir dans l'action publique. Tout en gardant à l'esprit les limites pouvant y être liées, de nombreux conseils considèrent aujourd'hui qu'il faudrait améliorer la qualité du débat public et associer davantage les citoyens aux décisions (Conseil d'État, Conseil national des villes ou Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale). Des attentes de renouveau démocratique semblent en effet émerger dans un contexte marqué par la crise de la représentation traditionnelle, le développement des réseaux sociaux et l'évolution de la répartition des compétences entre l'Union européenne, l'État et les collectivités locales. Dès lors, comment partager le pouvoir d'expertise et de décision avec les habitants ? Comment mieux articuler participation et représentation ? Quelle ambition pour la politique de la ville ? Pour éclairer l'action publique française, cette note analyse les dynamiques étrangères les plus prometteuses en dégageant trois axes : partager le pouvoir décisionnel avec les habitants au travers de "budgets participatifs de quartiers" ; garantir la qualité du débat public ; et permettre aux habitants de développer leur pouvoir d'agir. ■

PROPOSITIONS

1 Mettre en place des "budgets participatifs de quartiers" en plaçant les habitants en situation de codécision dans la politique de la ville :

- Instituer une "pyramide participative" constituée de plusieurs échelons (forums de quartiers à l'échelle microlocale ; groupes de pilotage technique au niveau municipal et par secteur ; groupes de pilotage politique au niveau municipal et de l'agglomération).
- Doter les budgets participatifs de ressources significatives.
- Expliciter le lien avec la décision en précisant les orientations stratégiques, les différentes étapes, leurs échéances, et le budget consacré.
- Procéder à une évaluation annuelle associant les habitants, en vue d'une amélioration régulière du dispositif.

2 Garantir la qualité du débat public :

- Diversifier les publics de la participation (tirage au sort, utilisation de formats différents).
- Dans les trois mois qui suivent l'achèvement du débat public, restituer publiquement les suites données aux propositions.
- Développer des méthodes de "coformation" appliquées au champ de la politique de la ville.

3 Permettre aux habitants de développer leur pouvoir d'agir :

- Mettre l'accent sur l'intervention sociale d'intérêt collectif (inspirée du *community organizing*) dans la formation initiale et continue des travailleurs sociaux.
- Accompagner les professionnels de la politique de la ville susceptibles de faire émerger des revendications, propositions et actions collectives d'habitants.

LES ENJEUX

Sous l'influence des associations françaises et de l'Union européenne, plusieurs lois tendent à organiser la participation des usagers, tout particulièrement dans le champ de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Ainsi, la loi relative à la lutte contre les exclusions de 1998 en souligne l'importance, la loi de 2002 l'impose dans les instances institutionnelles des établissements sociaux et médico-sociaux, et la loi de 2010 sur le RSA la rend obligatoire dans celles chargées de se prononcer sur le dossier des bénéficiaires.

Parmi les pays occidentaux, la France paraît se distinguer par la récurrence des appels à la participation. C'est ce dont témoignent, dans la période récente, les travaux du Conseil d'État, du Conseil national des villes ou du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale[1] qui préconisent le développement de pratiques plus participatives, sans pour autant occulter les limites qui y sont liées.

Dans le champ de la politique de la ville, en particulier, la participation semble être devenue un mot d'ordre, encore réaffirmé dans la feuille de route pour les habitants des quartiers présentée en Conseil des ministres le 22 août 2012[2]. Celle-ci n'en pose pas moins un certain nombre de difficultés quant à sa mise en œuvre : les élus et les techniciens la considèrent souvent comme un moyen au service de l'acceptation d'une décision, plus rarement comme un moyen d'améliorer le contenu et les effets de l'action, pratiquement jamais comme un moyen d'accroître le pouvoir des habitants sur l'action publique[3].

À la veille de la concertation annoncée par le gouvernement pour préparer la prochaine étape de la politique de la ville, comment mieux articuler participation et représentation ? Par quelles méthodes élever la capacité de pouvoir des habitants sur l'action publique ?

EN FRANCE, QUELLE AMBITION POUR LA PARTICIPATION DANS LA POLITIQUE DE LA VILLE ?

Du développement social à la rénovation urbaine

En France, les appels à la participation se répètent avec constance depuis les origines de la politique de la ville. Ainsi, dès la fin des années 1970, tous les programmes développés en direction des quartiers prioritaires ont rappelé l'impératif participatif, celui-ci devant se déployer de la conception des projets de quartier à leur évaluation, en passant par l'implication des habitants dans leur mise en œuvre[4].

Ainsi, le rapport Dubedout de 1983, considéré comme le texte fondateur de la politique de la ville, se présente-t-il comme un manifeste pour une transformation démocratique de la gestion des villes. Inspiré par l'expérience roubaisienne de l'Alma-Gare, et son idéal d'autogestion populaire, ce rapport suggère en effet que la vie sociale pourrait être développée dans les quartiers à partir des ressources locales et envisage, dans cet esprit, de réhabiliter le bâti en fonction du point de vue des habitants, faisant de ceux-ci la cible principale de l'action[5]. Cette option peut être rapprochée de l'*empowerment* à l'anglo-saxonne.

Si l'approche promue par le rapport Dubedout s'inscrit dans une logique de partage du pouvoir de décision et s'incarne, en partie, dans les premières "régies de quartier"[6] et certaines expériences de centres sociaux[7], les dispositifs participatifs qui se développent dans la période qui suit recouvrent, le plus souvent, des pratiques de médiation associative, restreintes à des enjeux de proximité, financées par la politique de la ville pour impliquer les habitants dans l'action publique et jouer le rôle de relais avec les institutions[8]. Selon de nombreux travaux, il semble que ce soit dans un esprit de rétablissement de

(1) Conseil d'État (2011), *Consulter autrement, participer effectivement,* Paris, La Documentation française ; Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2011), *Recommandations pour améliorer la participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques* ; Conseil national des villes (2011) ; Avis du Conseil national des villes du 19 janvier 2012 relatif à la démocratie locale et à la participation des habitants.

(2) http://www.gouvernement.fr/gouvernement/la-feuille-de-route-du-gouvernement-pour-les-habitants-des-quartiers

(3) Atkinson R. et Lejeune S. (2001), "Area-based policy initiatives. The role of resident participation in England and France", European Urban Research Association conference, Copenhagen, 17th-19th, May ; Donzelot J. (2008), *Quand la ville se défait. Quelle politique face à la crise des banlieues ?,* Paris, Points, p. 148.

(4) Epstein R. (2008), *Gouverner à distance. La rénovation urbaine, démolition-reconstruction de l'appareil État,* thèse de doctorat en sociologie, École normale supérieure de Cachan, p. 276.

(5) Dubedout H. (1983), *Ensemble : refaire la ville,* rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française.

(6) Béhar D. (1986), *Les régies de quartiers,* rapport pour le Plan urbain, Acadie.

(7) Bresson M. (2002), *Les centres sociaux, entre expertise et militantisme,* L'Harmattan.

(8) Doytcheva M. (2010), "Une reconnaissance paradoxale : ethnicité et participation dans les politiques de la ville", *in* Boucher M. (dir.), *Penser les questions sociales et culturelles contemporaines,* Paris, L'Harmattan.

la “confiance envers les institutions”, plus que dans une logique de constitution de contre-pouvoirs démocratiques, que la participation prend forme en France[9].

Au cours des années 2000, **le plan de rénovation urbaine lancé en 2003 – qui comptait 395 projets au 1er juin 2011 pour un coût total de plus de 40 milliards d'euros[10] – a permis d'améliorer de façon considérable le cadre de vie collectif des habitants. En ce qui concerne le développement des pratiques participatives, le bilan est plus nuancé,** et cela d'abord parce que l'objet même du plan était avant tout centré sur l'amélioration urbaine. Devant l'urgence, le choix a été fait, au niveau institutionnel et procédural, d'adopter une approche que l'on pourrait qualifier de *top-down,* permettant de décliner localement des programmes pensés au niveau national[11]. Certes, tous les projets ont intégré des actions dites de “concertation”, mais dans le souci d'accélérer une démarche de rénovation techniquement complexe, jusqu'alors ralentie par les lenteurs procédurales, cette dimension serait, en pratique, restée parfois relativement formelle, comme en témoignent certaines recherches[12]. Même dans le cas des projets de rénovation urbaine les plus participatifs[13], les principales décisions (choix du projet et définition de ses modalités pratiques) auraient été prises par les élus et les représentants de l'État. Ainsi, **les dispositifs participatifs menés en France relèveraient plus souvent de l'information et de la consultation que de la reconnaissance de la capacité des citoyens à prendre part à la construction de la décision publique[14].**

À l'issue de trente ans de politique de la ville, bien que les pratiques participatives recouvrent des formes de plus en plus diversifiées, la manière dont elles sont mises en œuvre fait l'objet de nombreuses critiques. Celles-ci portent principalement sur le flou qui entoure l'objectif fixé à la participation ; la réduction à des questions de proximité sans grande ambition[15] ; les difficultés à reconnaître la légitimité des habitants à coproduire l'expertise et la décision[16], voire l'“inhibition de l'émergence d'une capacité d'action autonome des habitants”[17] ; la rareté des instruments nécessaires à l'échange avec les usagers, y compris les plus en difficulté[18]. *A contrario,* les experts tendent à ériger en modèle l'*“empowerment”* à l'anglo-saxonne. Si celui-ci est devenu une source d'inspiration majeure pour la politique de la ville dans de nombreux pays européens, sa transposition n'est toutefois pas évidente vu la différence de nature du contrat social passé entre l'État, les institutions et la société civile, en France et dans les pays anglo-saxons.

Des formes participatives liées à des traditions sociopolitiques distinctes ?

Pierre angulaire des pratiques urbaines aux États-Unis, l'*empowerment,* à savoir un “processus par lequel un individu ou un groupe acquiert les moyens de renforcer sa capacité d'action, de s'émanciper”[19], est souvent décrit par les chercheurs comme le moyen de placer les citoyens en situation de codécision, au plus haut niveau de participation. Ce processus semble assez éloigné des formes traditionnellement prises par la participation en France. Pour décrire cette différence dans le lien établi entre les institutions et les habitants des zones urbaines défavorisées, Jacques Donzelot distingue d'un côté “la France qui ferait reposer l'organisation de la société sur le consentement envers l'autorité des institutions” et, de l'autre, “les États-Unis qui feraient découler l'autorité des institutions de la confiance entre les membres de la communauté qu'ils forment”[20].

La différence renvoie d'abord à la conception française de l'intérêt général, qualifiée de “substantialiste”, dont les élus et fonctionnaires se voient les garants ; tandis que la

(9) Catégories d'analyse empruntées à Jacques Donzelot *in* Donzelot J. *et al.* (2003), *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France,* Paris, Le Seuil, p. 340 *sq.*

(10) 292 200 logements sociaux réhabilités, 130 780 logements démolis, et 125 040 logements reconstruits, *in* Conseil économique, social et environnemental (2011), *Bilan et perspectives du Programme national de renouvellement urbain,* Les éditions des Journaux officiels, p. 4.

(11) Epstein R. (2012), “ANRU : mission accomplie ?”, *in* Donzelot J. (dir.) (2012), *À quoi sert la rénovation urbaine ?,* Paris, PUF.

(12) Dans certains cas, le processus de rénovation urbaine aurait pu engendrer des obstacles supplémentaires à la participation des habitants. Voir Kirszbaum T. (2010), *Articuler l'urbain et le social,* Comité d'évaluation et de suivi de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ; Epstein R. (2008), *op. cit.,* p. 281 ; Bacqué M.-H. (2005), “Dispositifs participatifs dans les quartiers populaires, héritage des mouvements sociaux ou néolibéralisme ? *Empowerment zones* aux États-Unis et politique de la ville en France”, *in* Bacqué M.-H., Rey H. et Sintomer Y., *Gestion de proximité et démocratie participative,* Paris, La Découverte.

(13) A l'exemple du projet Malakoff-Pré Gauchet à Nantes, *in* Epstein R. (2008), *op. cit.*

(14) Epstein R. (2008), *op. cit.* ; Donzelot J. (2008), *Quand la ville se défait. Quelle politique face à la crise des banlieues ?,* Paris, Points.

(15) Blondiaux L. (2005), “L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes”, *in* Bacqué M.-H., Rey H. et Sintomer Y. (dir.), *op. cit,* p. 119-137 ; Décider ensemble (2011), *Analyse des pratiques de la concertation en France.*

(16) Blondiaux L. (2008), *Le nouvel esprit de la démocratie, actualité de la démocratie participative,* Le Seuil, p. 79 ; Donzelot J. *et al.* (2003), *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France,* Paris, Le Seuil.

(17) Kirszbaum T. (2011a), “Pourquoi la France résiste à l'*empowerment*”, *Urbanisme,* n° 380, p. 76.

(18) Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) (2011), *op.cit.* ; Bacqué M.-H. et Sintomer Y. (2011), “Le temps long de la participation”, in *La démocratie participative. Histoire et généalogie,* Paris, La Découverte, p. 15-16 ; Carrel M. (2012), *Faire participer les habitants ? Les quartiers d'habitat social entre injonction participative et empowerment,* ENS Éditions.

(19) Bacqué M.-H. (2005), “L'intraduisible notion d'*empowerment* vue au fil des politiques urbaines américaines”, *Territoires,* n° 460, p. 32-35.

(20) Donzelot J. *et al.* (2003), *op. cit.,* p. 347.

conception pragmatique, anglo-saxonne, considère au contraire l'intérêt général comme un objet à construire à partir de débats et de délibérations publiques(21).

Du fait du rapport particulier entre l'État et le citoyen en France, historiquement marqué par une certaine circonspection vis-à-vis des corps intermédiaires, les élus et les professionnels peuvent en effet être réticents à faire émerger les décisions dans le cadre de scènes collectives, parfois conflictuelles(22), et être tentés d'associer à toute notion de "communauté", autre que la communauté nationale, l'idée de "dérives communautaristes" susceptibles de mettre en péril le modèle républicain. Dans cette perspective, certains mettent en avant les limites des démarches participatives françaises : la participation serait généralement plus faible qu'escompté ; les couches les plus populaires seraient difficiles à mobiliser ; les mieux dotés en capital économique et culturel risqueraient de monopoliser une part prépondérante du pouvoir ; l'impact sur la décision publique serait limité, alors même que sa mise en œuvre est coûteuse en temps et en moyens ; enfin, contrairement aux effets recherchés, elles pourraient contribuer à affaiblir la cohérence de l'action publique(23).

Si les formes que recouvre la participation semblent étroitement liées aux traditions sociopolitiques dans lesquelles elles s'inscrivent, il semble toutefois possible d'envisager en France un renouveau des pratiques démocratiques(24). Dans un contexte marqué par le développement des réseaux sociaux, la remise en cause de la représentation politique et la recomposition de l'action publique sous le coup de la décentralisation et de la mondialisation, un certain nombre d'experts insistent en effet sur les avantages à tirer en démocratie d'une plus grande articulation entre participation et représentation(25) : d'abord, l'enrichissement du contenu des programmes publics ; ensuite, l'accroissement de la légitimité donnée aux actions mises en œuvre ; enfin, l'augmentation des ressources et des compétences civiques des acteurs impliqués(26). Dès lors, il convient d'analyser les dynamiques contemporaines qui, à l'étranger plus qu'en France, permettent d'articuler participation et représentation.

AU VU DES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES, COMMENT MIEUX ARTICULER PARTICIPATION ET REPRÉSENTATION ?

L'analyse des expériences étrangères permet d'envisager trois pistes pour mieux combiner la participation et la représentation dans le champ de la politique de la ville. En premier lieu, il s'agit d'innover dans les procédures pour organiser la codécision avec les habitants. En second lieu, il s'agit de développer la pratique du débat public afin de nourrir la représentation et de l'articuler plus régulièrement avec la participation, à tous les niveaux de décision. Enfin, l'organisation de la mobilisation citoyenne, par des techniques de *"community organizing"*, permettrait d'améliorer les décisions prises pour renouveler les quartiers défavorisés.

Organiser la codécision avec les habitants

En Amérique latine, dans certains pays anglo-saxons, ou encore en Allemagne, les habitants sont effectivement associés à la définition des orientations stratégiques de la politique de la ville et à l'allocation des ressources financières qui y sont liées. Ces expériences, qui peuvent s'apparenter à des budgets participatifs, se sont développées en Europe occidentale à la fin des années 1990, à l'image du *New Deal for Communities* (NDC) britannique mené au Royaume-Uni sur la période 1998-2011 ou du programme "ville sociale" allemand *(Soziale Stadt)* lancé en 1999.

Considérant les quartiers comme une ressource à valoriser, ces expériences sont fondées sur l'idée que, à partir du moment où les habitants forment un collectif, lié par un ancrage territorial ou des intérêts constitués dans un quartier, ils peuvent exercer localement une fonction de planification. De façon schématique, ces dispositifs, inspirés par les budgets participatifs, peuvent se caractériser par :

(21) Padioleau J.G. (1993), "L'action publique. Du substantialisme au pragmatisme", *Techniques, territoires, sociétés*, n° 22-23, p. 89-95.
(22) Fraser N. (2011), *Qu'est-ce que la justice sociale ? Reconnaissance et distribution*, Paris, La Découverte ; Rosanvallon P. (2006), *Contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Le Seuil ; Blondiaux L. (2008), "Démocratie délibérative *vs* démocratie agonistique ? Le statut du conflit dans les théories et les pratiques de participation contemporaines", *Raisons politiques*, n° 30.
(23) Centre d'analyse stratégique (2008), *La participation des citoyens et l'action publique*, Paris, La Documentation française, p. 63 *sq.*
(24) Sintomer Y. (2011), *Petite histoire de l'expérimentation démocratique*, Paris, La Découverte ; Blondiaux L. (2008), *op. cit.*
(25) Sintomer Y. (2011), "Délibération et participation : affinités électives ou concepts en tension ?", *Participations*, vol. 1, n° 14, p. 239-277.
(26) Centre d'analyse stratégique (2008), *op. cit.*, p. 57 ; CNLE (2011), *op. cit.*



- leur **démarche décisionnelle "ascendante", plaçant les habitants en situation de codécision et portant sur des questions à la fois urbaines et sociales ;**
- le **ciblage des territoires et des ressources financières ;**
- le **rôle central attribué dans la définition des projets, et l'utilisation des fonds publics *ad hoc*, à des instances locales** constituées pour une grande part d'habitants, ainsi que des représentants locaux des secteurs économique, scolaire, sanitaire, sécuritaire, des bailleurs et des autorités locales[27].

Les budgets participatifs

C'est sous la pression des mouvements sociaux que l'idée d'inclure les citoyens dans le processus d'allocation des budgets publics locaux a émergé pour la première fois au Brésil, à Porto Alegre, en 1989 *(Orçamento Participativo)*[28]. Les expériences de budgets participatifs se diffusent ensuite dans de nombreux pays, notamment en Amérique du Sud, aux États-Unis, en Asie et, plus récemment, en Europe[29], cette fois à l'initiative des pouvoirs publics qui souhaitaient accroître la participation des habitants mais aussi moderniser l'administration[30]. Par rapport aux autres procédures participatives pouvant associer les habitants aux négociations financières, les budgets participatifs se distinguent d'abord parce qu'ils mettent en jeu des sommes importantes ; ensuite par la combinaison qu'ils proposent entre des éléments de démocratie directe (vote des citoyens sur des décisions) et de démocratie représentative (élection de conseillers représentant les habitants dans des groupes de pilotage qui associent, au niveau local, collectivités locales, techniciens et habitants). Il s'agit pour les représentants des habitants, non seulement d'être associés à des réunions administratives traitant de questions budgétaires, mais aussi de prendre effectivement part à la décision, aux différents niveaux de conception et de mise en œuvre[31].

- Par exemple, **au Royaume-Uni, les habitants des quartiers ciblés par le NDC ont été représentés à hauteur de 40 % dans les instances de pilotage locales du programme. En aval, ils ont aussi été appelés à s'exprimer au sein de commissions thématiques. Un fonds spécial a même été mis à disposition pour impliquer les groupes les plus susceptibles d'exclusion** (notamment les femmes, les handicapés, les anciens et les jeunes)[32]. D'ailleurs, pour laisser la plus grande latitude aux partenaires locaux dans la conception des stratégies, urbaines et sociales, et l'utilisation des ressources financières, aucune répartition budgétaire n'avait été prévue *a priori*. Ainsi, chacun des 39 quartiers ciblés, peuplés de 9 900 habitants en moyenne, s'est vu attribuer 75 millions d'euros pour une période de dix ans.
- De même, **dans le cadre du programme allemand "Ville sociale",** les projets ont été définis lors de "forums de quartier" mensuels où toutes les parties prenantes étaient représentées (élus, bailleurs sociaux, habitants, commerçants, etc.)[33]. Le pilotage et la mise en œuvre des projets relevaient d'un groupe chargé de mobiliser et de coordonner, au niveau municipal, les différentes administrations concernées. Le lien entre ces deux niveaux était établi par le biais d'"équipes de gestion des quartiers" jouant un rôle de médiation et de coordination au sein et entre ces deux niveaux. Par ailleurs, pour favoriser l'expression et l'implication des habitants du quartier, des comités d'habitants ont été mis en place, auxquels furent confiés des fonds spécifiques *(Empowerment Funds)*. À cet égard, leurs effets sur le plan de l'*empowerment* et la gestion rigoureuse dont ils ont fait l'objet ont été soulignés par les évaluateurs[34]. Au total, le coût de ce programme s'élève à plus de 2 milliards d'euros entre 1999 à 2007, répartis entre 500 quartiers localisés dans 320 villes[35].

Les évaluations disponibles des programmes *Soziale Stadt* et *New Deal for Communities* montrent à quel

(27) Communities and Local Government (2010), *The New Deal for Communities Experience: A Final Assessment. The New Deal for Communities Evaluation: Final Repor.* ; Böhme C. *et al.* (2008), *The Program "Social City" (Soziale Stadt). Status Report, Centre for Knowledge Transfer "Social City"*, German Institute of Urban Affairs, Federal Ministry of Transport, Building and Urban Affairs, juillet.
(28) Gret M. et Sintomer Y. (2002), *Porto Alegre. L'espoir d'une autre démocratie,* La Découverte / Syros.
(29) World Bank (2007), *Participatory Budgeting, World Bank Public Sector Governance and Accountability Series,* Washington DC.
(30) Citons par exemple les villes de Rome en Italie, ou de Séville en Espagne, ou la région Poitou-Charentes en France au travers du Budget participatif des lycées, *in* Talpin J. (2011), *Schools of democracy. How ordinary citizens (sometimes) become competent in participatory budgeting institutions,* ECPR Press ; Sintomer Y. et Talpin J. (dir.) (2011), *La démocratie participative au-delà de la proximité. Le Poitou-Charentes et l'échelle régionale,* Presses universitaires de Rennes.
(31) Sintomer Y., Herzberg C. et Röcke A. (2007), "From Porto Alegre to Europe. Potentials and Limitations of Participatory Budgeting", *in* Franzke J., Schapp L., Ruano J. et Boogers M. (eds.), *Tensions between Local Governance and Local Democracy, Book Series "Local Governance and Democracy"*, vol. 1, La Hague, Reed Elsevier, p. 113–128.
(32) Donzelot J. et Epstein R. (2006), *op. cit.*
(33) Donzelot J. (2008), *op. cit.*, p. 158.
(34) Haüsserman H. (2006), "The National «Social City Program». Findings from the Midterm Evaluation", *German Politics and Society,* vol. 24, n° 4.
(35) Böhme C. *et al.* (2008), *op. cit.*

point ce mode d'action publique favorise la mobilisation citoyenne, améliore les relations entre les habitants et les acteurs locaux, et entraîne, en parallèle, des effets positifs sur la santé mentale, le sentiment d'insécurité, et la satisfaction d'habiter dans le quartier[36].

- Ainsi, au Royaume-Uni, le système de *monitoring* du *New Deal for Communities* a permis de mesurer des évolutions très favorables sur le plan de la perception, par les résidents, du changement lié aux actions menées : sur la période d'observation considérée, de 2002 à 2008, la peur du crime a en effet reculé de 14 %, tandis que le sentiment d'appartenance au quartier a augmenté de 10 %[37].
- Quant au programme allemand *Soziale Stadt*, ses améliorations en matière de cadre de vie, de formation, d'éducation et de participation des habitants en ont fait une référence européenne pour les politiques urbaines, comme l'a souligné, début 2007, la Charte de Leipzig adoptée pendant la présidence allemande de l'Union européenne. L'intégration des personnes immigrées et de leurs descendants a également pris de l'importance, avec des actions d'apprentissage de la langue allemande, d'implication des immigrés dans la vie collective du quartier et de sensibilisation des municipalités et des services sociaux aux problématiques interculturelles[38].

Si les évaluations de ces programmes de rénovation urbaine, et des budgets participatifs de façon plus générale, sont globalement positives, elles n'en révèlent pas moins un certain nombre **de points de vigilance à considérer** : d'abord, **la prise en compte des orientations définies par les instances locales à tous les niveaux de la décision publique de l'agglomération** ; ensuite, **la définition d'un calendrier explicitant les échéances et le budget consacré ; l'association aux conseils de quartier du maximum d'acteurs ressources (y compris universitaires, entreprises, ONG, etc.)** ; enfin, **l'allocation de budgets conséquents**[39]**.** En effet, **lorsqu'elle n'est pas accompagnée par ces moyens, la participation est souvent considérée comme un palliatif au désengagement de l'État des services publics**[40]. Il s'agit précisément de la critique faite au programme participatif *Big Society* lancé en 2010 par le Premier ministre David Cameron en Grande-Bretagne[41]. Sous réserve de ces conditions, ces dispositifs pourraient constituer une source d'inspiration pour la politique de la ville française. D'autant plus que de telles expériences ont d'ores et déjà été menées en France dans le champ de l'éducation, à l'image des Budgets participatifs des lycées (BPL) lancés en 2004 en région Poitou-Charentes[42].

PROPOSITION 1

Mettre en place des "budgets participatifs de quartiers" en plaçant les habitants en situation de codécision dans la politique de la ville :

- **Instituer une "pyramide participative" constituée de plusieurs échelons (forums de quartiers à l'échelle microlocale ; groupes de pilotage technique au niveau municipal et par secteur ; groupes de pilotage politique au niveau municipal et de l'agglomération).**
- **Doter les budgets participatifs de ressources significatives.**
- **Expliciter le lien avec la décision en précisant les orientations stratégiques, les différentes étapes, leurs échéances, et le budget consacré.**
- **Procéder à une évaluation annuelle associant les habitants, en vue d'une amélioration régulière du dispositif.**

Si l'existence de procédures de partage de la décision, adossées à des budgets significatifs intégrés à l'échelle de l'agglomération, conditionne le succès de la participation, celui-ci repose également sur la mise en place d'un cadre assurant l'expression de chacun, permettant d'identifier les intérêts communs et de concevoir des solutions. Dès lors, il s'avère nécessaire de réfléchir

(36) Communities and Local Government (2010), *op. cit.*, p. 26 ; Böhme C. *et al.* (2008), *op. cit.* ; Haüsserman H. (2006), *op. cit.*
(37) Communities and Local Government (2010), *op. cit.*, p. 22.
(38) Böhme C. *et al.* (2008), *op. cit* ; Haüsserman H. (2006), *op. cit.*
(39) Communities and Local Government (2010), *op. cit.*, p. 7 ; Böhme C. *et al.* (2008), *op. cit.*
(40) Laville J.-L. (1998), "Les services solidaires : une autre construction des services de proximité", *in* Bonnet M., Bernard Y. (dir.), *Services de proximité et vie quotidienne*, Paris, PUF.
(41) Kisby B. (2010), "The Big Society: Power to the people?", *The Political Quarterly*, vol. 81, n°4, p. 484-491.
(42) Considérée par certains experts comme l'une des expériences européennes dotées du pouvoir décisionnel le plus important, le BPL touche près de 8 % de son public potentiel et affiche des résultats positifs en matière d'amélioration de l'efficacité de l'administration régionale. Voir à ce sujet Sintomer Y. et Talpin J. (dir.) (2011), *op. cit.*

aux méthodes permettant d'améliorer la qualité du débat public.

Garantir une pratique exemplaire du débat public

Afin de créer un cadre favorable à la participation, le plus en amont possible des décisions, certains experts, à l'image du Conseil d'État, estiment que **l'administration gagnerait à être plus délibérative, c'est-à-dire à développer, au-delà des consultations formelles, de nouvelles procédures qui seraient caractérisées par la transparence, l'ouverture, le débat public et le compte rendu**[43].

À la lecture des évaluations des dispositifs de concertation (commissions locales de débat public[44], conférences de citoyens[45] ou jurys citoyens[46]), on peut identifier **quatre axes à considérer pour améliorer la qualité du débat public : la méthodologie à suivre ; la formation ; la diversification du public mobilisé ; le lien établi entre les décisions prises et les propositions issues des dispositifs participatifs.**

- **S'agissant de la méthodologie à suivre,** sans doute **l'animation des débats gagnerait-elle à être confiée à un tiers neutre, professionnel et/ou bénévole, formé à l'animation**[47]. Les méthodes employées sont en effet décisives, comme le souligne le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) qui insiste sur plusieurs enjeux : **savoir accepter la confrontation et les désaccords, savoir distribuer la parole à tous, et utiliser des supports créatifs ou ludiques.** À cet égard, des règles simples pourraient faciliter la confrontation démocratique, telle l'interdiction d'employer des sigles – ou un langage trop technique – sans explicitation préalable. Le CNLE insiste également sur la nécessité d'adosser la participation des personnes en situation de précarité à des groupes, des collectifs. En outre, pour développer la confiance et faciliter *in fine* la coproduction de diagnostics et de propositions, certains experts mettent l'accent sur l'inscription des dispositifs participatifs dans une temporalité longue, ou sur la création d'espaces d'échanges plus conviviaux, au démarrage des dispositifs participatifs[48].

La "coformation par le croisement des savoirs et des pratiques" proposée par ATD Quart Monde

La "coformation par le croisement des savoirs et des pratiques", proposée aux professionnels du travail social par l'association ATD Quart Monde, met en présence, pendant plusieurs journées, des travailleurs sociaux et des personnes vivant – ou ayant vécu – dans la précarité. Ceux-ci sont formés suivant une méthode rigoureuse[49] : la confrontation des points de vue est organisée à partir de récits d'expériences ou de la description d'images, dans le but de mettre les travailleurs sociaux et les personnes précaires sur un pied d'égalité, de déconstruire les stéréotypes et les représentations de leurs rôles respectifs, et de réfléchir aux moyens d'améliorer le fonctionnement des institutions. Développées depuis 2002, ces coformations sont de plus en plus reconnues par les spécialistes des questions de pauvreté[50].

- **Afin de diffuser ces principes, des formations pourraient être développées.** À la lumière de nombreux travaux, les formations les plus prometteuses seraient celles qui confrontent les diverses parties prenantes (animateurs des débats, élus, professionnels et populations concernées), au sein de dispositifs tels que la **"coformation"** (voir encadré ci-dessus) ou la **"qualification mutuelle"**[51]. Ces méthodes, dont l'influence est forte dans le champ de la lutte contre l'exclusion et qui inspirent de nombreuses associations en France, consistent à réunir à la fois des professionnels, des institutionnels, des militants et des personnes en situation

(43) Conseil d'État (2011), *Consulter autrement, participer effectivement,* rapport public, juin.
(44) Revel M. *et al.* (dir.) (2007), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative,* Paris, La Découverte.
(45) Callon M., Lascoumes P. et Barthe Y. (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique,* Paris, Le Seuil ; Bourg D. et Boy D. (2005), *Conférence de citoyens, mode d'emploi,* éd. Charles Léopold Mayer.
(46) Sintomer Y. et Röcke A. (2005), "Les jurys citoyens berlinois et le tirage au sort : un nouveau modèle de démocratie participative ?", *in* Sintomer Y., Bacqué M.-H. et Rey H. (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative,* La Découverte ; Bacqué M.-H., Sintomer Y., Flamand A. et Nez H. (dir.) (2010), *La démocratie participative inachevée. Genèse, adaptations et diffusions,* Éd. Adels / Yves Michel.
(47) Pancher B. et Zimmermann M.J. (2010), *Pour une citoyenneté active en France. Moderniser la décision publique par la participation,* rapport à l'Assemblée nationale ; CNLE (2011), *op. cit.,* p. 42.
(48) Young I. M (2000), *Inclusion and Democracy,* Chicago, Chicago University Press ; Carrel M. (2012), *op.cit.* ; Carrel M. (2006), "Politisation et publicisation : les effets fragiles de la délibération en milieu populaire", *Politix,* vol. 19, n° 75.
(49) Ferrand C. (dir.) (2008), *Le croisement des pouvoirs. Croiser les savoirs en formation, recherche, action,* Éd. de l'Atelier / Éd. Quart Monde.
(50) CNLE (2011), *op.cit.,* p. 20 ; MRIE (Mission régionale d'information sur l'exclusion) Rhône-Alpes (2011), *Pauvretés, précarités, exclusions. Dossier annuel 2011,* p. 99-107.
(51) Carrel M. et Rosenberg S. (2002), *Face à l'insécurité sociale, désamorcer les conflits entre usagers et agents des services publics,* La Découverte-Syros.

de précarité afin de permettre à chaque participant de progresser dans la compréhension des problèmes et d'envisager des pistes de changement.

- **Pour renouveler les participants et éviter que la décision ne soit monopolisée par certains, les publics mobilisés pourraient être diversifiés.** Parmi les outils possibles, **le tirage au sort aurait pour avantage de faire participer ceux qui ne le feraient pas spontanément, de faire émerger des points de vue, d'assurer une certaine impartialité à la décision et de stimuler la délibération démocratique**[52]**.** Le tirage au sort peut être utilisé non seulement pour désigner les représentants des habitants parmi les volontaires, comme on le voit en France dans certains conseils de quartier, mais aussi, de manière plus ambitieuse, pour sélectionner aléatoirement les citoyens appelés à produire un avis ou une décision politique. Le tirage au sort fait cependant l'objet de critiques portant principalement sur la représentativité de l'échantillon considéré – une sélection s'opérant au moment de se désigner volontaire, ou pas –, et les difficultés à peser sur les décisions publiques du fait du manque de légitimité de ce mode de sélection. Si le tirage au sort a connu une longue histoire politique dans les démocraties antiques, les républiques médiévales et renaissantes, son usage s'est toutefois restreint aux jurys d'assises dans les démocraties modernes. Néanmoins, depuis une quinzaine d'années, celui-ci se développe à nouveau à l'échelle internationale, notamment dans les conférences de citoyens. Par exemple, **en 2010, le gouvernement islandais, ébranlé par la crise financière, y a recouru pour proposer un nouveau projet de Constitution**[53] **:**
  - les principales questions à traiter ont d'abord été déterminées à l'issue d'une discussion menée en petits groupes par une assemblée citoyenne, composée de 950 personnes tirées au sort, sélectionnées de façon aléatoire sur la base de quotas permettant la parité hommes / femmes et une représentation de toutes les régions ;
  - puis, à partir de la synthèse de ces travaux, un projet de Constitution, soumis à référendum en 2012, a été proposé par un Conseil constituant, composé de 25 citoyens ordinaires élus directement par la population parmi 523 candidats, chacun des articles ayant systématiquement été mis en ligne puis commenté par la population *via* les réseaux sociaux *(Facebook, Twitter).*

Parmi les principales nouveautés observées dans le projet de Constitution islandais, on notera une redistribution de l'équilibre des pouvoirs, une organisation de la transparence dans les processus de décision, une extension des mécanismes de démocratie participative et de démocratie directe, et enfin une plus grande prise en compte de la question écologique[54]. Cette expérience de tirage au sort a révélé la richesse des propositions qui pouvaient être émises par des citoyens ordinaires[55].

Au-delà de la constitution d'un panel représentatif des usagers, il pourrait être utile de mobiliser plus largement des citoyens qui, sans nécessairement désirer de responsabilités, seraient susceptibles de s'impliquer, au moins ponctuellement, dans l'élaboration, voire l'évaluation, de l'action publique. Pour y parvenir, **il s'agit de renouveler les méthodes de mobilisation des citoyens et, en parallèle, d'abaisser le coût d'entrée dans les dispositifs participatifs en facilitant la prise de parole en public** (par exemple grâce à la vidéo[56], au théâtre-forum[57], ou aux nouvelles technologies de l'information et de la communication)[58].

- Enfin, **pour éviter que les démarches participatives ne se réduisent à de simples opérations de communication ou qu'elles n'aboutissent au retrait des pouvoirs publics, le lien entre les décisions prises et les propositions issues des dispositifs participatifs pourrait être explicité davantage.** À cet égard, le *think tank* "Décider ensemble" estime que, *a minima*, la décision doit être motivée au regard des arguments issus de la

(52) Talpin J. (2011), "Tirage au sort et démocratie directe : la province qui a tenté la fusion", *Territoires,* n° 520, p.40-43.
(53) Sintomer Y. (2011), *Petite histoire de l'expérimentation démocratique.Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours,* Paris, La Découverte, p. 183 *sq.*
(54) Voir le site du Conseil constitutionnel islandais : http://stjornlagathing.is/english/.
(55) Sintomer Y. (2011), *op. cit.*
(56) Voir par exemple la méthode "d'automédiatisation", dans laquelle les habitants construisent la confrontation de points de vue par l'outil vidéo, de l'association "Moderniser sans exclure" http://msedsud.fr.
(57) Inspiré du "théâtre de l'opprimé" brésilien – Boal, A. (1997), *Jeux pour acteurs et non-acteurs. Pratique du théâtre de l'opprimé,* La Découverte –, le théâtre-forum consiste à inviter les habitants des quartiers populaires (parfois également les professionnels et les élus) à mettre en scène des difficultés à partir de récits croisés de scènes vécues. Le forum correspond à la phase publique du dispositif : les spectateurs peuvent monter sur scène afin de changer la situation qui leur paraît injuste, et ainsi nourrir un débat public sur le vivre ensemble et les politiques publiques. Pour un exemple de théâtre-forum, voir http://naje.asso.fr.
(58) Cardon D. (2010), *La démocratie internet,* Le Seuil.

concertation[59]. Pour objectiver ce lien avec la décision, dans le champ spécifique des nouvelles technologies, le Centre d'analyse stratégique a récemment proposé dans un document de travail de rendre obligatoire la restitution publique des suites données aux propositions issues du débat public, dans les trois mois qui suivent l'achèvement du débat[60].

PROPOSITION 2

Garantir la qualité du débat public :

- **Diversifier les publics de la participation (tirage au sort, utilisation de formats différents).**
- **Dans les trois mois qui suivent l'achèvement du débat public, restituer publiquement les suites données aux propositions.**
- **Développer des méthodes de "coformation" appliquées au champ de la politique de la ville.**

Pour autant, quelle que soit la qualité du dispositif participatif mis en place par les pouvoirs publics, le degré d'articulation de la participation et de la représentation dépend de la capacité des habitants à s'organiser collectivement et à participer à la vie démocratique[61].

Mobiliser le capital d'engagement civique, individuel et collectif des habitants

Dans les pays anglo-saxons, de nombreuses expériences tendent à mobiliser et à développer les ressources, individuelles et collectives, des habitants, notamment le *community organizing* ou l'*advocacy planning* initiés aux États-Unis dans les années 1960[62]. Portées par des organisations de la société civile, ces initiatives d'inspiration communautaire visent à agir dans l'intérêt des habitants des quartiers pauvres, en même temps qu'elles sollicitent leur engagement. La "communauté" désigne ici à la fois le quartier, au sens géographique du terme, mais aussi les ressources que les habitants partagent en commun sans en avoir forcément conscience. C'est cette force latente qu'il s'agit d'aider à s'organiser, afin que les habitants des quartiers en politique de la ville développent leur pouvoir d'agir *(empowerment)*[63].

- Inventé par Saul Alinsky[64] – inspirateur des combats féministes et des Noirs américains des années 1960 et 1970[65] –, **le *community organizing* consiste à "repérer, motiver, et éventuellement former, des personnes susceptibles de s'engager – ou déjà engagées – dans une action collective pour le bien collectif du quartier"**[66]. Entourés par des travailleurs sociaux d'intérêt collectif *(community organizers)*, les représentants des habitants identifiés façonnent leur propre agenda politique, demandent des comptes aux élites économiques et politiques du territoire concerné, et développent leur potentiel d'engagement collectif autour de leaders exerçant, entre autres fonctions, celle de porte-parole. Même si la mobilisation des habitants est toujours précaire, fragile, soumise aux aléas des trajectoires individuelles[67], ces méthodes permettent de mobiliser les habitants autour de problématiques telles que le logement (notamment le montant des charges locatives), les salaires, la sécurité, l'accès à l'emploi ou aux équipements culturels de la ville[68]. Sous l'influence du président des États-Unis Barack Obama, qui fut lui-même *community organizer* à Chicago, **on observe un intérêt grandissant pour ce modèle, y compris en France où de telles expériences prennent forme, notamment à Sevran ou à Grenoble**[69]. À la différence du développement social urbain des années 1980, l'enjeu du *community organizing* n'est pas de compenser, par l'encouragement à la vie associative et le financement d'actions spécifiques,

(59) Décider ensemble (2011), *op. cit.*, p. 169.
(60) Mercadal G. (2011), *Pour un processus de participation du public adapté à un développement responsable des nouvelles technologies*, Centre d'analyse stratégique, document de travail n° 2011-08, p. 13 *sq*.
(61) Fung A. et Wright E. O. (éd.) (2003), *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, London, Verso ; Rosanvallon P. (2006), *Contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Le Seuil.
(62) Davidoff P. (1965), "Advocacy and Pluralism in Planning", *American Institute of Planning Journal*, vol. 31, n°4, p. 331-338.
(63) Vallerie B. (dir.) (2012), *Interventions sociales et empowerment (développement du pouvoir d'agir)*, Paris, L'Harmattan ; Kirszbaum T. (2011a), *op. cit.*
(64) Alinsky S. (1976), *Manuel de l'animateur social. Une action directe non violente*, Paris, Seuil.
(65) Calvès A.-E. (2009), "*Empowerment* : généalogie d'un concept clé du discours contemporain sur le développement", *Revue Tiers Monde*, n° 200, p. 735-749.
(66) Définition empruntée à T. Kirszbaum (2011b), *op. cit.*
(67) Kirzbaum T. (2011a), *op. cit.*
(68) Balazard H. et Genestier P. (2009), "La notion d'*empowerment* : un analyseur des tensions idéologiques britanniques et des tâtonnements français", ENTPE / RIVES, université de Lyon.
(69) Sur l'expérience grenobloise "Alliance citoyenne", voir le blog : http://projet-echo.org/, et plus généralement sur les expériences émergentes en France de "Community organizing", voir le site du collectif "Pouvoir d'agir" : http://pouvoirdagir.fr/.

un déficit de lien social entre des institutions et des habitants qui, pour beaucoup, venaient d'emménager dans ces quartiers. Le ***community organizing*** **consiste, au contraire, à faciliter la mobilité sociale des individus en prenant appui sur la force des liens sociaux établis entre les habitants**[70]**.** À cet égard, une conférence internationale organisée en mars 2012 par l'École nationale des travaux publics de l'État a permis de réfléchir aux voies de transposition de ces démarches sur le territoire hexagonal[71].

Une expérience de community organizing en France
L'association "Initiatives des enfants et élèves de Sevran" (IDEES)[72]

L'association IDEES est constituée de jeunes adultes, issus de quartiers défavorisés et ayant réussi d'un point de vue professionnel. Ces derniers accompagnent des collégiens et des lycéens des quartiers défavorisés de Sevran afin de leur transmettre la confiance qu'ils ont acquise dans la possibilité d'accéder aux meilleures formations et à des emplois très qualifiés. Au-delà du domaine de la formation, cette association aide les locataires des HLM de Sevran à se mobiliser et à organiser leur parole collective.
Cette démarche s'inspire des techniques de *community organizing* auxquelles les membres de l'IDEES ont été initiés à Chicago, invités par l'ambassade des États-Unis.

- En parallèle du *community organizing,* l'***advocacy planning*** émerge aux États-Unis dans les années 1960[73] à l'initiative d'urbanistes désireux d'enrichir leurs projets urbains en s'appuyant sur l'expertise d'usage des habitants. Cette forme de contre-expertise citoyenne, encouragée par des urbanistes, consiste en effet à intégrer les préoccupations partagées par les citoyens dans leurs pratiques planificatrices, par exemple à travers des plans communautaires distincts de ceux proposés par les autorités publiques[74]. L'*advocacy planning* s'est principalement développé aux États-Unis et, dans une moindre mesure, en Angleterre.

En France, à l'exception des Ateliers populaires d'urbanisme[75], de telles pratiques collectives restent pour l'instant expérimentales et ponctuelles. Elles viennent en effet bousculer la pratique individualisée dans l'accompagnement des personnes, privilégiée dans le travail social, pierre angulaire de la relation entre personnes en situation de précarité et politiques publiques[76]. On observe néanmoins des évolutions en la matière puisque "l'intervention sociale d'intérêt collectif" (ISIC) – qui présente des similitudes avec le *community organizing* – a été ajoutée au référentiel des activités et compétences professionnelles des assistants de service social et des conseillères en éducation sociale et familiale[77]. Ainsi, la capacité des habitants à s'organiser collectivement pourrait prendre de l'ampleur si les formations des travailleurs sociaux mettaient davantage l'accent sur le métier de *community organizer*, si les expérimentations locales étaient encouragées, notamment dans les quartiers populaires, et si les moyens de la contre-expertise étaient alloués dès lors qu'un collectif d'habitants le revendique. Dans cette perspective d'évolution des métiers du travail social, un certain nombre de professionnels de la politique de la ville pourraient se consacrer aux tâches d'organisation de la société civile.

PROPOSITION 3

Permettre aux habitants de développer leur pouvoir d'agir :

- **Mettre l'accent sur l'intervention sociale d'intérêt collectif (inspirée du *community organizing*) dans la formation initiale et continue des travailleurs sociaux.**
- **Accompagner les professionnels de la politique de la ville susceptibles de faire émerger des revendications, propositions et actions collectives d'habitants.**

(70) Donzelot J. (dir.) (2012), *Banlieues et quartiers populaires : remettre les gens en mouvement,* Paris, Terra Nova, p. 35.
(71) Conférence internationale, "Le *community organizing*. Développer le pouvoir des citoyens ?", ENTPE / RIVES, 14-16 mars 2012.
(72) Donzelot J. (dir.) (2012), *op. cit,* p. 27.
(73) Davidoff P. (1965), "Advocacy and Pluralism in Planning", *American Institute of Planning Journal,* vol. 31, n° 4, p. 331-338.
(74) Bacqué M.-H. et Gauthier M. (2011), *op. cit.,* p. 43 *sq.*
(75) Nés au temps des luttes urbaines, les Ateliers populaires d'urbanisme (APU) consistent à réunir habitants, architectes et urbanistes lors de séances de travail, afin de nourrir, voire de coproduire les projets urbains.
(76) Ventelou D. (2006), "L'action sociale comme propédeutique de l'exercice démocratique", *Empan,* n° 64, p. 46-53 ; Bouquet B., Draperi J.F. et Jaeger M. (dir.) (2009), *Penser la participation en économie sociale et en action sociale,* Dunod ; Centre d'analyse stratégique, "Les actions collectives et les approches communautaires ? Quelle pertinence dans le contexte français ?", *La note de problématique,* janvier.
(77) À la suite de la publication du rapport du Conseil supérieur du travail social (2010), *Développer et réussir des actions d'intérêt collectif,* EHESP (École des hautes études en santé publique).

CONCLUSION

Face aux appels renouvelés à encourager la participation des habitants, le triple défi des pouvoirs publics consiste à concevoir des innovations procédurales empruntant à la démocratie participative ; à développer la culture et les pratiques du débat public à tous les niveaux de décision ; et à encourager le "développement du pouvoir d'agir" *(empowerment)* des collectifs d'habitants. Cet enjeu est particulièrement important au moment des réflexions sur l'éventuel deuxième acte du programme de rénovation urbaine.

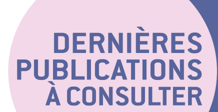
Certaines expériences étrangères permettent d'envisager des pistes prometteuses. Fondées sur des approches collectives, celles-ci s'inscrivent dans une logique ascendante, participative et transversale. Sous certaines conditions, elles pourraient permettre de construire la décision publique de façon plus partagée, d'améliorer l'efficacité et la légitimité des politiques publiques, de favoriser la confiance réciproque entre la population et les pouvoirs publics, et plus largement d'élever la capacité d'action collective des habitants, de renforcer leur autonomie individuelle et la reconnaissance de leur qualité de citoyens[78].

▶ Mots clés : participation, politique de la ville, rénovation urbaine, *empowerment*, *community organizing*, débat public.



Marion Carrel, maître de conférences en sociologie à l'université Lille 3
Noémie Houard, département Questions sociales

(78) Fung A. et Wright E.O. (2003), *op. cit.* ; Epstein R. (2009), *op. cit.*, p. 291 *sq.* ; Blondiaux L. (2008), *op. cit.*



sur www.strategie.gouv.fr, rubrique publications

Notes d'analyse :

- N° 277 ■ **Aider les parents à être parents. Le soutien à la parentalité, une perspective internationale** (septembre 2012)
- N° 276 ■ **Des technologies compétitives au service du développement durable** (septembre 2012)
- N° 275 ■ **L'évolution récente des systèmes de recherche** (avril 2012)
- N° 274 ■ **Pour un renouveau de la logistique urbaine** (avril 2012)
- N° 273 ■ **L'accès au très haut débit** (mars 2012)
- N° 272 ■ **Les acteurs de la chaîne du livre à l'ère du numérique. Les bibliothèques publiques** (mars 2012)
- N° 271 ■ **Les acteurs de la chaîne du livre à l'ère du numérique. Les librairies** (mars 2012)
- N° 270 ■ **Les acteurs de la chaîne du livre à l'ère du numérique. Les auteurs et éditeurs** (mars 2012)

Retrouvez les dernières actualités du Centre d'analyse stratégique sur :

- **Internet :** www.strategie.gouv.fr
- **Facebook :** centredanalysestrategique
- **Twitter :** Strategie_Gouv



La Note d'analyse n° 278 - septembre 2012 est une publication du Centre d'analyse stratégique

Directeur de la publication : **Vincent Chriqui, directeur général**

Directeur de la rédaction : **Hervé Monange, directeur général adjoint**

Secrétaire de rédaction : **Delphine Gorges**

Relecture : **Valérie Senné**

Impression : **Centre d'analyse stratégique**

Dépôt légal : **septembre 2012**

N° ISSN : **1760-5733**

Contact presse : **Jean-Michel Roullé, responsable de la communication**
01 42 75 61 37 / 06 46 55 38 38
jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr



Le Centre d'analyse stratégique est une institution d'expertise et d'aide à la décision placée auprès du Premier ministre. Il a pour mission d'éclairer le gouvernement dans la définition et la mise en œuvre de ses orientations stratégiques en matière économique, sociale, environnementale et technologique. Il préfigure, à la demande du Premier ministre, les principales réformes gouvernementales. Il mène par ailleurs, de sa propre initiative, des études et analyses dans le cadre d'un programme de travail annuel. Il s'appuie sur un comité d'orientation qui comprend onze membres, dont deux députés et deux sénateurs et un membre du Conseil économique, social et environnemental. Il travaille en réseau avec les principaux conseils d'expertise et de concertation placés auprès du Premier ministre : le Conseil d'analyse économique, le Conseil d'analyse de la société, le Conseil d'orientation pour l'emploi, le Conseil d'orientation des retraites, le Haut Conseil à l'intégration.